



La rénovation urbaine est-elle évaluable ?

Renaud Epstein

► To cite this version:

Renaud Epstein. La rénovation urbaine est-elle évaluable ?. Agnès Deboulet et Christine Lelévrier. Rénovations urbaines en Europe, Presses Universitaires de Rennes, pp.285-289, 2014. halshs-01068566

HAL Id: halshs-01068566

<https://shs.hal.science/halshs-01068566>

Submitted on 25 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La rénovation urbaine est-elle évaluable ?

Depuis l'origine de la politique de la ville française, celle-ci ne semble pouvoir se concevoir sans évaluation¹. Il en va de même dans les pays voisins engagés dans des politiques territorialisées de lutte contre l'exclusion, qui s'accompagnent systématiquement de l'affirmation d'un impératif évaluatif. Les programmes de régénération des quartiers pauvres développés au tournant du siècle –sous cette appellation ou celles de renouvellement urbain, de rénovation urbaine ou de revitalisation urbaine– ne dérogent pas à la règle. Ils se distinguent cependant de ceux qui les ont précédés en ce que cet enjeu a été pris en compte dès le stade de la conception des programmes, qui ont été structurés de façon à garantir la faisabilité de leur évaluation. Dans cette perspective et à la suite du *New Deal for Communities* (NDC) lancé en 1998 par le gouvernement de Tony Blair, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) français et le programme *Grotestedenbeleid III* (GSB III) néerlandais ont été structurés autour d'objectifs de réduction des écarts territoriaux, déclinés dans des batteries d'indicateurs dont le suivi devait servir de base à des évaluations annuelles, à mi-parcours des opérations et à leur terme.

L'introduction de ces instruments de mesure, sur fond de déploration du déficit évaluatif des programmes antérieurs, se justifie d'abord par l'importance des budgets mobilisés². Mais elle renvoie aussi voire surtout à une dynamique de recomposition des organisations et des fonctionnements bureaucratiques à l'œuvre dans toute l'Europe. Inspirées par les principes du *New Public Management*³ qui fait de l'évaluation une condition de l'amélioration de la performance publique, ces réformes ont donné une nouvelle impulsion à la pratique évaluative, au risque parfois de la rabattre sur le seul suivi d'indicateurs de performance.

En France, c'est sur ce registre de l'évaluation et de la performance qu'a été en grande partie justifiée la réforme de la politique de la ville opérée par la loi Borloo en 2003 qui, en même temps qu'elle a donné la priorité au volet urbain de cette politique transversale, a redéfini tout à la fois ses objectifs, ses

¹ Renaud Epstein (2007), « L'évaluation en développement ? Retour sur vingt ans d'évaluation de la politique de la ville », in Brigitte Bouquet, Ivan Sainsaulieu et Marcel Jaeger (dir.), *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Dunod, p. 75-94.

² L'ANRU dispose d'un budget de 12 milliards d'euros pour la rénovation de plus de 400 quartiers. Les budgets dévolus aux programmes NDC et GSB III s'élèvent respectivement à 2,5 milliards d'euros pour 39 quartiers et 3,9 milliards d'euros pour 35 villes.

³ Le *New Public Management* est une doctrine protéiforme constituée d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs managériaux et de descriptions de « bonnes pratiques » issues des expériences de pays anglo-saxons. Ses promoteurs insistent généralement sur trois principes qui doivent guider la transformation de l'Etat : la séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties verticales en unités administratives autonomes chargées d'une politique publique ; le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de ces politiques, auxquels sont fixés des objectifs de résultats. Cf. Peter Aucoin (1990), « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2, p. 115-137 ; François-Xavier Merrien (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, vol. 41, Printemps, p. 95-103.

ressources, son organisation administrative, son instrumentation et sa gouvernance⁴. Le passage du renouvellement urbain à la rénovation urbaine correspond ainsi à une opération de design institutionnel, dont les principes avaient été énoncés par la Cour des comptes un an plus tôt dans un rapport qui critiquait, non sans contradiction, l'inévaluabilité et l'inefficacité de la politique de la ville⁵. Tout, dans la loi Borloo, a été fait pour conjurer les échecs évaluatifs passés que les magistrats financiers expliquaient par le flou des objectifs et l'absence d'instruments de mesure des réalisations et des résultats de la politique de la ville. Celle-ci a été réorganisée autour d'un objectif national de réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement, décliné dans une batterie d'une soixantaine d'indicateurs chiffrés dont le suivi est assuré par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. En bonne logique néo-managériale, la mise en œuvre de ses programmes pluriannuels a été confiée à des agences autonomes auxquelles ont été assignés des objectifs de performance assortis de dizaines d'indicateurs.

L'institution d'un Comité d'évaluation et de suivi (CES) au sein de l'ANRU étant venue parachever l'édifice évaluatif, toutes les conditions de l'évaluation semblaient réunies s'agissant du PNRU, sinon de la politique de la ville dans son ensemble. Onze ans après le lancement de ce programme qui devait initialement s'achever en 2008, force est de constater que la vaste réforme de 2003 n'a pas tenu ses promesses en la matière. Certes, le CES de l'ANRU a produit cinq rapports d'évaluation, auxquels s'ajoutent ceux établis par la Cour des comptes et le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale⁶ ainsi que de nombreux rapports d'évaluation locaux. Prenant appui sur des études réalisées par des experts, sur les statistiques réunies par l'ONZUS, sur les données du système d'information de l'ANRU et sur des recherches initiées par le Plan Urbanisme Construction Architecture, ces rapports sont pas sans intérêt. Cependant, à l'aune des critères méta-évaluatifs généralement utilisés pour juger de la valeur d'une évaluation (utilité, exactitude et caractère systémique des travaux ; compétence et intégrité des évaluateurs ; publicité accordée aux résultats, à la fois positifs et négatifs)⁷ et au regard d'évaluations conduites outre-Manche (programme NDC) et outre-Atlantique (programme *Moving to Opportunity*), la distance qui sépare les travaux d'évaluation du PNRU de l'idéal et du possible en matière évaluative apparaît avec force.

Que l'on adopte une approche technocratique de l'évaluation, considérant qu'elle doit mesurer les effets propres d'une politique, ou une conception plus démocratique qui lui assigne une fonction de structuration du débat public⁸, tout se passe comme si le PNRU n'avait pas été évalué. Au moment où

⁴ Renaud Epstein (2010) « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue Française des Affaires Sociales*, vol. 1-2, p. 227-250.

⁵ Cour des comptes (2002), *Rapport particulier sur la politique de la ville*, Paris, Cour des comptes.

⁶ Cour des comptes, *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Paris, Cour des comptes, 2012 ; François Goulard et François Pupponi (2010), *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, n° 2853, Paris, Assemblée nationale

⁷ Daniel L. Stufflebeam (2001), « The metaevaluation imperative », *The American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 2, p. 183-209.

⁸ On reprend ici une distinction ancienne, incarnée par deux des rapports fondateurs de l'évaluation des politiques publiques en France : le rapport Deleau d'un côté, qui privilégiait la dimension cognitive de cette activité (mesure des effets) ; le rapport

s'achèvent les premières opérations de ce programme, ses effets et son impact demeurent inconnus, alors même qu'il touche plusieurs centaines de quartiers mais laisse de côté des centaines d'autres quartiers présentant des caractéristiques proches, ce qui rendait possible une évaluation sur ces registres par le biais d'études comparatives. Ce déficit cognitif rejaillit sur le plan normatif. A l'unisson des maires engagés dans des projets de rénovation urbaine et des autres acteurs de cette politique, les rapports d'évaluation ont affirmé avec constance le « succès incontestable » du PNRU⁹. Mais ce jugement apparaît faiblement étayé, si ce n'est sur les registres de l'effectivité et de la visibilité. L'affirmation d'un « succès incontestable » apparaît en réalité fort discutable au regard des informations disponibles, lesquelles sont bien trop limitées pour fonder une évaluation rigoureuse, comme l'a souligné la Cour des comptes en 2012 dans un nouveau rapport tirant le bilan de 10 ans de réformes de la politique de la ville¹⁰.

Comment expliquer cet échec ? Faut-il en conclure que les politiques de régénération urbaine sont, du fait même de leurs caractéristiques, impossibles à évaluer ? Les contributions réunies dans ce chapitre apportent des éclairages contrastés mais complémentaires sur les difficultés de l'évaluation de la rénovation urbaine, ainsi que sur les conditions de sa réussite.

Il s'ouvre par un article de Bernard Perret, dans lequel celui-ci développe une réflexion théorique sur l'évaluation, entendue comme un processus cognitif institutionnalisé, et sur les conditions organisationnelles de la maximisation de son utilité sociale. A rebours des approches néo-managériales ou purement économétriques aujourd'hui dominantes dans le monde de l'évaluation, qui réduisent les objectifs des politiques publiques à ceux affichés par leurs responsables et rabattent le débat évaluatif sur des questions méthodologiques de mesure et d'imputation, l'auteur insiste sur le flou et la complexité de ces politiques dans leur formulation comme dans leurs effets. Dès lors, l'évaluation ne doit pas être abordée sous l'angle de la mesure –qui ne constitue qu'un enjeu secondaire de l'évaluation, sur le plan séquentiel du moins–, mais considérée comme un processus de réflexivité collective, d'interrogation et de mise en débat des problèmes visés et des buts poursuivis par ses acteurs, dans un va-et-vient entre les logiques de la connaissance et celles de l'action. Ce faisant, l'évaluation peut contribuer au renforcement de la capacité d'action collective des parties prenantes d'une politique donnée, ce qui constitue un enjeu déterminant des projets de rénovation urbaine dont la réussite suppose la mobilisation de nombreux acteurs et de ressources fragmentées entre de multiples

Viveret de l'autre, dont l'auteur insistait sur la dimension normative de l'évaluation (mise en débat et formulation d'un jugement collectif sur la politique menée). Cf Michel Deleau, Jean-Pierre Nioche, Philippe Penz et Robert Poinard (1986), *Evaluer les politiques publiques*, Paris, La Documentation française ; Patrick Viveret (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation française.

⁹Renaud Epstein (2012), « ANRU : Mission accomplie ? », in Jacques Donzelot (dir.), *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF, 2012, p.51-97.

¹⁰ Rapport qui reprend bon nombre des éléments qui figuraient déjà dans ceux que la Cour des comptes avait consacré à la politique de la ville en 1995, 2002 et 2007 : enchevêtrement des institutions, des procédures et des périmètres ; saupoudrage inefficace et inéquitable des moyens ; déficit de suivi et d'évaluation... Au passage, les magistrats financiers omettent soigneusement de rappeler que les préconisations de leur rapport de 2002 ont été au fondement de la réforme de 2003, avec le succès que l'on voit.

institutions. Cette conception de l'évaluation, forgée au sein du Conseil scientifique de l'évaluation dans les années 1990, a des conséquences très concrètes sur le plan de l'organisation et de l'argumentation évaluative, dont la présentation par celui qui fut un de ses membres dessine –en creux– toutes les limites des évaluations du PNRU.

Les deux articles suivants abordent cette évaluation sous un autre angle, celui des critères de jugement de la valeur de la rénovation urbaine. Le PNRU se fondant sur une théorie d'action qui fait de la transformation de la forme urbaine le levier principal de la résolution de problèmes sociaux, Barbara Allen, Emeline Bailly et Michel Bonetti posent une question simple : comment évaluer la qualité urbaine ? Leur article montre qu'il s'agit en réalité d'une question fort complexe, tant il est difficile d'établir des critères univoques d'appréciation de cette qualité. Leurs travaux dans dix quartiers leur permettent néanmoins de proposer quelques enseignements généraux quant aux effets urbains du PNRU : la rénovation urbaine a produit des améliorations significatives du cadre de vie, mais les opérations portant sur des périmètres limités, la transformation de l'organisation urbaine ne permet pas toujours de rétablir les relations entre les quartiers et leur environnement. Les auteurs pointent en outre des fragilités récurrentes des opérations, dont les réalisations s'avèrent peu propices au développement d'une vie sociale de quartier : les espaces publics sont fréquemment surdimensionnés, mal positionnés et excessivement minéralisés ; l'insertion urbaine des nouveaux équipements est déficiente ; les espaces commerciaux insuffisamment requalifiés...

Cette réflexion sur les critères d'évaluation de la rénovation urbaine est prolongée par Christine Lelévrier qui interroge, au-delà des effets urbains de la rénovation urbaine, ses impacts sociaux. Elle rappelle que ces impacts peuvent s'apprécier sous deux angles différents : *people* (effets sur les trajectoires résidentielles et sociales des habitants) ou *place* (effets sur le peuplement du quartier). La politique de la ville française a de longue date privilégié cette dernière approche, en faisant du rétablissement de la mixité sociale dans les quartiers pauvres sa priorité. Dans cette perspective, la mobilité résidentielle des habitants a longtemps été abordée négativement, la politique de la ville cherchant d'abord à freiner le départ des populations les moins défavorisées. La rénovation urbaine correspond à un changement d'approche, puisqu'il s'agit désormais d'accroître ces mobilités résidentielles dans une double direction : faire partir des ménages défavorisés et en faire venir d'autres qui le sont moins. L'évaluation de la rénovation urbaine ne peut cependant se limiter à la seule mesure de l'atteinte de cet objectif intermédiaire, sans considérer l'impact social de ces mobilités : quels sont les effets de l'arrivée de nouvelles populations sur la vie sociale des quartiers et les destins sociaux des résidents ? Les ménages qui sont partis des quartiers à la faveur de la rénovation urbaine ont-ils vu leurs situations et leurs trajectoires sociales s'améliorer ? Les éléments de réponses à ces questions demeurent malheureusement très parcellaires. Les pouvoirs publics ayant tardé à investir dans la production des connaissances nécessaires pour en juger, l'impact du PNRU demeure et demeurera probablement à jamais incertain.

Faut-il en conclure que les politiques de régénération urbaine seraient inévaluables ? L'article de Paul Lawless, qui a dirigé l'évaluation du programme *New Deal for Communities*, montre qu'il n'en est rien. Cette évaluation, qui constitue sans doute l'expérience la plus ambitieuse et la plus rigoureuse en la matière à l'échelle mondiale¹¹, apporte des réponses précises aux questions qui semblent condamnées à rester sans réponse s'agissant du PNRU. Des enseignements d'importance peuvent en être tirés pour l'avenir, tant sur le plan des conditions de succès de tels programmes que sur les conditions de leur évaluation. Mais elle conduit aussi voire surtout à s'interroger sur la fonction de l'évaluation dans l'action publique, puisque le gouvernement de David Cameron a décidé de ne pas donner suite au NDC, sans tenir compte des résultats de l'évaluation qui venaient de s'achever. Sur ce plan, les expériences britanniques et françaises se rejoignent : l'impératif évaluatif constamment réaffirmé au sujet des politiques dirigées vers les quartiers pauvres et colorés renvoie probablement plus à des enjeux de légitimation du politique que d'amélioration de l'action publique.

Renaud Epstein, Maître de conférences en science politique, Université de Nantes

¹¹ Il s'agit aussi probablement de l'évaluation la plus coûteuse jamais réalisée s'agissant d'une politique territorialisée de lutte contre l'exclusion, puisque 25 millions £ (32 millions €) lui ont été consacrés. Le montant peut paraître démesuré, mais il ne représente qu'un pourcent du coût du programme.